

Josefina Bruni Celli
y Manuela Plaza Angeli

LA SEGURIDAD CIUDADANA se ha convertido en un tema trascendental para los latinoamericanos. Según el informe Latinobarómetro 2010, el 31 por ciento de la población latinoamericana reconoció haber sido víctima de algún delito «en los últimos doce meses». El informe agrega que «la percepción de inseguridad es muy alta», pues sólo el diez por ciento de los habitantes de la región cree «que no serán nunca víctimas de un delito con violencia». Esta demoledora realidad obliga a pensar sobre los medios y vías para aliviar el problema.

El clamor de la ciudadanía en reclamo de una solución recae, en gran parte, sobre los gobiernos de las grandes ciudades, donde se concentra una importante parte de la violencia. Emerge pues la pregunta: ¿qué pueden hacer los gobiernos municipales para disminuir sustancialmente el delito violento que mantiene a sus ciudadanos en estado de zozobra?

MEDELLÍN

DEL TERROR A LA CONVIVENCIA

Quince años después de haber sido considerada la ciudad más violenta del mundo Medellín se convirtió en un modelo de convivencia y seguridad ciudadana. En vista de la grave situación de violencia que viven las ciudades de Venezuela y muchas otras de América Latina, la pregunta es: ¿cómo logró Medellín convertirse en una ciudad ejemplar en seguridad ciudadana y cuáles son las lecciones de esta experiencia?

Existen algunos ejemplos de ciudades que en las dos últimas décadas han logrado combatir efectivamente la violencia. Uno de ellos es el de Medellín. A comienzos de la década de los noventa esta ciudad era catalogada como la más violenta del mundo; quince años después se convirtió en un modelo de convivencia y seguridad ciudadana (Acero Velásquez, 2007). Frente a los logros de los medellinenses en materia de seguridad y reducción del delito violento, y en vista de la grave situación de violencia que viven Venezuela y el resto de la región latinoamericana, cabe preguntarse: ¿cómo logró Medellín convertirse en una ciudad ejemplar en seguridad ciudadana y convivencia y cuáles son las lecciones de esta experiencia?

Josefina Bruni Celli, doctora en Administración Pública por la Universidad de Nueva York y profesora del IESA.

Manuela Plaza Angeli, *magister* en ONG y Desarrollo por la Escuela de Economía de Londres e investigadora del IESA.

De la ciudad más violenta del mundo...

Hasta mediados de los años sesenta, Medellín había sido una pujante urbe con índices de violencia ligeramente inferiores a los del resto de Colombia. Pero, a partir de ese momento, la ciudad se hizo cada vez más violenta hasta alcanzar en 1991 el primer lugar en las estadísticas de violencia del mundo, con 375 homicidios por cada cien mil habitantes.

El crecimiento de la violencia en Medellín tuvo su génesis en el estancamiento de la industria textil, corazón de la economía de la ciudad, en la década de los sesenta, cuando amplios sectores obreros perdieron sus empleos, y las clases comerciales y medias perdieron sus fortunas y sus ahorros. Pero el vertiginoso crecimiento de la inseguridad se debió a la penetración del narcotráfico en el tejido social de la ciudad. Las capas medias venidas a menos encontraron en el tráfico de drogas una oportunidad para superar rápidamente sus dificultades económicas. La creciente desigualdad y la incertidumbre económica, sumadas al ascenso de la economía ilegal del narcotráfico y a una actitud inicial de tolerancia de las instituciones públicas frente a éste, les restaron credibilidad, legitimidad y capacidad de dirección a las élites tradicionales de la ciudad e impulsaron un espectacular incremento de la violencia criminal (Giraldo, 2007; Ortiz, 1998; Ceballos, 2000; Uribe de Hincapié, 2001).

Las expresiones criminales de la ciudad se fueron haciendo más violentas a medida que fue desarrollándose el crimen organizado. En los años setenta las bandas delincuentes tenían estructuras relativamente simples, tanto por los tipos de delitos que cometían como por las armas que utilizaban. La delincuencia estaba constituida principalmente por bandas criminales de jóvenes que no encontraban posibilidades de ascenso y movilidad social. La violencia se aceleró considerablemente a mediados de los años ochenta, cuando el narcotráfico otorgó un nuevo «estatus» a las bandas de años anteriores: con recursos económicos, armamentos de última tecnología y el control de territorios en las zonas periféricas de la ciudad, desarrollaron estructuras sólidas basadas en jerarquías y mandos ante los cuales debían rendirse cuentas y resultados. Gran parte de las actividades criminales de las bandas eran «labores» que el narcotráfico delegaba en estos grupos. Entre 1985 y 1993 más del noventa por ciento de los homicidios en la ciudad estaban asociados con el narcotráfico. Cuando no tenían labores asignadas, las bandas, convertidas en grupos armados, realizaban otras acciones en su beneficio, tales como atracos bancarios, robos de vehículos, secuestros y sicariato (Ortiz, 1998; Jaramillo Arbeláez, Ceballos Melguizo y Villa Martínez, 1998; Ceballos, 2000; Uribe de Hincapié, 2001).

Con la aparición de la guerrilla urbana, a finales de los ochenta y principios de los noventa, las milicias comenzaron a «cooptar» las bandas criminales ya establecidas para instaurar su proyecto militar y político. La mayoría de los jóvenes miembros de bandas, al ingresar a estos grupos militantes, comenzaron a buscar protagonismo y reconocimiento por medio de la violencia. El incremento del crimen en Medellín se vinculó firmemente con la actividad guerrillera y paramilitar que se había inmiscuido en la vida de la ciudad (Ortiz, 1998; Jaramillo Arbeláez, Ceballos Melguizo y Villa Martínez, 1998; Ceballos, 2000; Uribe de Hincapié, 2001).

...a modelo de seguridad ciudadana

A partir de 1991, año en que Medellín alcanza la mayor tasa de homicidios del mundo, se comienzan a tomar medidas para tratar de solventar la situación de violencia en la

que se encontraba inmersa la ciudad. Los resultados fueron sumamente favorables. Medellín pasó de ser un arquetipo mundial de violencia y cuna de uno de los carteles de tráfico de droga más complejos y poderosos del mundo —el Cartel de Medellín— a convertirse en una ciudad modelo de convivencia y seguridad ciudadana en apenas quince años.

Medellín pasó de ser la ciudad más violenta del mundo en 1991 a ser una de las ciudades más seguras de Latinoamérica en escasos quince años

En 2007, cuando la tasa de homicidios llega a 26 por cada cien mil habitantes, Medellín pasa a ser una de las ciudades más seguras de Colombia y del continente sudamericano. Con un desempeño superior al de la capital estadounidense —Washington tenía una tasa de 30,8 homicidios por cada cien mil habitantes (FBI, 2007) en 2007— Medellín también es catalogada como una de las ciudades más dinámicas de América Latina (*The Washington Post*, 2008).

La transformación de la ciudad en materia de seguridad ciudadana se refleja también en una encuesta de victimización realizada en octubre de 2008 por la Fundación Seguridad y Democracia: del 15,8 por ciento de los ciudadanos de Medellín que reportaron haber sido víctimas de algún delito en el último año, el 73,9 por ciento indicó que el crimen había sido hurto; y el 76 por ciento de los medellinenses dijo sentir confianza en la policía, en contraste con el promedio de Cali, Bogotá y Barranquilla ubicado en 52 por ciento (Fundación Seguridad y Democracia, 2008).

La ciudad logró estos resultados favorables gracias a factores de diversa índole; pero, principalmente, como consecuencia de la aplicación de políticas nacionales y locales eficaces destinadas a disminuir los índices de delito violento. Un análisis pormenorizado de la historia de las políticas públicas de la ciudad entre 1991 y la actualidad permite identificar cuatro líneas de acción que fueron determinantes en los logros de Medellín:

1. Estrecha colaboración entre el gobierno nacional y el gobierno local.
2. Estrategia centrada en la recuperación del monopolio de la fuerza.
3. Modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia.
4. Conquista y dignificación de los espacios públicos para la ciudadanía.

Colaboración entre el gobierno nacional y la alcaldía

Con el fin de atender el problema de seguridad en Medellín, el gobierno nacional y la alcaldía de la ciudad dieron mucha importancia a las instancias de colaboración intergubernamental. Estas instancias potenciaron las políticas de seguridad de Medellín por dos vías: 1) intercambio de experiencias, el diálogo, el análisis y la discusión entre los distintos niveles de gobierno, lo cual resultó en una comprensión más profunda del problema y, en consecuencia, en una mejor formulación de políticas públicas; y 2) alineación de las políticas nacionales y locales de seguridad que favoreció la ejecución de operativos conjuntos y la potenciación de recursos financieros y no financieros en materia de seguridad ciudadana.

En 1990, momento pico de inseguridad de la ciudad, el presidente Gaviria creó la Consejería Presidencial para Medellín, la cual debía formular políticas y coordinar acciones entre distintas agencias del Estado con el objeto de

apoyar a los gobiernos municipales y a las comunidades en la superación de la crisis de seguridad (Vargas Velásquez y García Pinzón, 2007). La Consejería organizó un proceso de diagnóstico colectivo de la situación en Medellín, en el que participaron ONG, investigadores sociales, el Proyecto de Gestión Pública del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y alrededor de mil representantes de 435 organizaciones de 16 comunas. En el proceso se reunieron, por primera vez, sectores que nunca antes habían debatido de manera franca y abierta los problemas que aquejaban a Medellín. Se discutieron y ofrecieron recomendaciones sobre empleo, ingresos, vivienda, espacio público, salud, medio ambiente, educación, recreación, deportes, cultura, seguridad, bienestar social, organización comunitaria y participación ciudadana (Henao Delgado, 2004).

Varias medidas emergieron de la Consejería Presidencial. Una fue el Programa de Apoyo Institucional a los Jóvenes de Medellín (Paisajoven), desarrollado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el cual tenía el propósito de atender el problema de exclusión juvenil y prevenir la socialización por parte de las bandas (Sarmiento Anzola, 2004; Hernández, 2000). Otra fue la creación de las juntas de Participación y Conciliación Ciudadana, presididas por los inspectores municipales de policía, cuya finalidad era facilitar la convivencia pacífica.

El gobierno nacional también creó en 1991 el Consejo Metropolitano de Seguridad, integrado por las autoridades civiles y armadas locales, y presidido por el gobernador de Antioquia y el alcalde de Medellín; así como un Comité para Asuntos Judiciales, integrado por el Procurador Departamental y Provincial, el director del Departamento de Estudios Criminológicos y Policiales (Decypol) y un representante del Departamento de Fiscalía. En coordinación con el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Metropolitano asumió y definió los planes y acciones para garantizar la seguridad regional. Como organismo consultor del Consejo Metropolitano de Seguridad, se creó una Comisión Asesora, bajo la tutela del gobernador y con la participación de la Comisión Asesora de Paz del Departamento de Fiscalía y distintos sectores y organizaciones de la comunidad (Acero Velásquez, 2005).

Siguiendo el mismo esfuerzo de colaboración entre gobierno nacional y gobierno local, la Policía Nacional, junto con los ministerios de Interior y Justicia y de Defensa Nacional, puso en marcha en 2004 el programa Departamen-

La Consejería Presidencial para Medellín reunió, por primera vez, a sectores que nunca antes habían debatido de manera franca y abierta los problemas que aquejaban a Medellín

tos y Municipios Seguros (DMS) (Acero Velásquez, 2007). Partiendo de la premisa de que «las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana son en su mayoría de carácter local y deben ser tratadas por las autoridades locales», ofreció capacitación a 1.098 alcaldes y a los 32 gobernadores en la legislación existente para el manejo de la seguridad, los instrumentos disponibles para combatir la inseguridad y la delincuencia (consejos de seguridad, comités de orden público, fondos de seguridad y planes de convivencia y seguridad ciudadana) y los sistemas de información de violencia, y para la elaboración de planes de seguridad. También ofreció acompañamiento a las autoridades departamentales y municipales para la formulación de políticas de seguridad y con-

vivencia ciudadana, con el propósito de «institucionalizar el manejo de estos temas en cabeza de todos los gobernadores y alcaldes del país, en coordinación con los organismos de seguridad y justicia, con una amplia participación de las comunidades» (Policía Nacional, 2005: 5).

El protagonismo dado por la Policía Nacional de Colombia a los alcaldes y gobernadores en el programa DMS forma parte de su filosofía de trabajo. La Policía Nacional posee una estructura jerárquica similar a la de las fuerzas militares: forma parte de la fuerza pública junto con el ejército, la fuerza aérea y la armada; está adscrita al Ministerio de Defensa; es dirigida por el Director General de la Policía Nacional quien es nombrado por el Presidente de la República; éste último es su jefe superior. Sin embargo, existe una doble línea de reporte, por lo que, en sus circunscripciones, los gobernadores y alcaldes son las primeras autoridades de la policía, la cual toma el nombre de Policía de Departamento y de Municipio, respectivamente.

En Medellín la Policía Nacional se llama Policía Metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá. El alcalde tiene la facultad de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, en conjunto con la Policía Nacional, a los fines de atender las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción. Igualmente, la Policía Nacional-Metropolitana debe atender con prontitud y diligencia los mandatos que tanto el gobernador como el alcalde de Medellín impartan al comandante de esa circunscripción.

La recuperación del monopolio de la fuerza

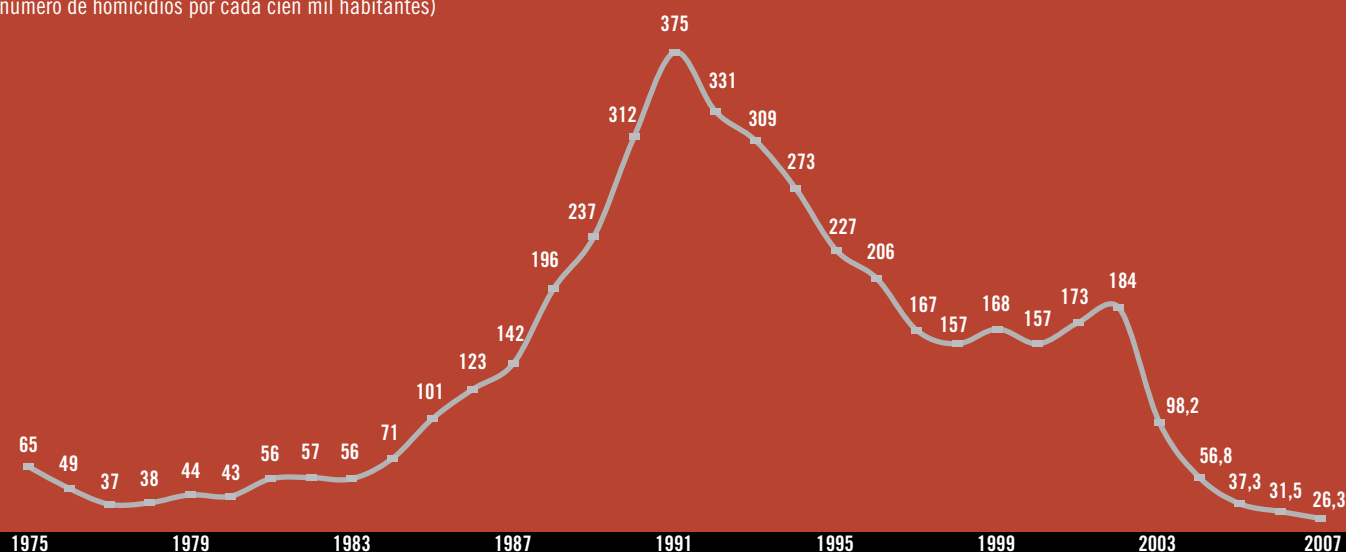
A principios de la década de los noventa, el Estado colombiano logró desarticular el Cartel de Medellín y, en 1993, dio muerte a Pablo Escobar. Estas medidas, significativas en términos de la recuperación del monopolio de la fuerza, explican el pronunciado descenso de las tasas de homicidios observadas entre 1991 (375 por cien mil habitantes) y 1998 (157). Pese a los progresos, en 1998 la ciudad seguía siendo una de las más peligrosas del mundo, y entre 1998 y 2001 repuntaron levemente las tasas de homicidio.

Diversos analistas han indicado que las estrategias seleccionadas por el Estado colombiano para luchar contra la violencia en la década de los noventa constituyen la raíz del limitado progreso. La primera estrategia fue la mediación entre bandas. El Estado logró que se firmaran 57 pactos de no agresión entre bandas o milicias en 71 barrios y 28 mesas barriales de Medellín. Según algunos críticos, esta estrategia sólo sirvió para que los grupos armados —milicias, paramilitares y bandas de crimen organizado— fortalecieran su presencia en la ciudad, porque la Alcaldía y el gobierno nacional «habían sacrificado la política de Estado en aras de mostrar resultados favorables puntuales, convirtiéndose a sí mismos en uno más, a lo mejor un *primus inter pares*, entre otros actores locales del conflicto armado» (Giraldo, 2007: 6).

La segunda estrategia se fundaba en el rechazo al «tratamiento represivo» del narcoterrorismo y el sicariato. Según el consenso de la época, para reducir la inseguridad el Estado debía mejorar el funcionamiento de los servicios de seguridad y justicia, y organizar a las comunidades para que éstas «autogestionaran el conflicto» mediante mecanismos participativos y concertados (Giraldo, 2007: 6). Según los críticos, este énfasis en «convivencia y cultura ciudadana», que «en principio no tiene ningún tipo de connotación negativa», no trae «ningún resultado positivo» en «contextos en los cuales están presentes múltiples actores armados» (Alonso, Giraldo y Sierra, 2007: 152). Por el contrario, provocó el hostiga-

Tasa de homicidios en Medellín, 1975-2007

(número de homicidios por cada cien mil habitantes)



Fuentes: <http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia> y <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/26/7%20Homicidios.pdf>. Última visita: 6 de agosto de 2011.

miento y el asesinato, por parte de paramilitares y milicias, de los líderes de organizaciones sociales y políticas que estaban al frente de los procesos participativos y preventivos de las comunidades (Guzmán y Moreno, 2007).

La violencia en Medellín se redujo de manera significativa solamente cuando el Estado colombiano asumió, en 2002, la estrategia de recuperar el monopolio de la fuerza. Esa estrategia tuvo dos componentes principales: el primero consistió en una serie de operaciones militares desarrolladas con el propósito de «recuperar» aquellas comunas de la ciudad donde se concentraba el enfrentamiento entre guerrillas, autodefensas y fuerza pública; y el segundo fue el programa de desarme, desmovilización y reinserción de grupos armados, y los procesos que lo acompañaron.

Las operaciones militares en Medellín

A partir de 2002 se llevaron a cabo unas diez operaciones militares ordenadas por la Presidencia de la República para recuperar zonas controladas por grupos criminales violentos, autodefensas y milicia armada. Eran vistas como necesarias porque estos diversos grupos armados tenían una organización compleja, ante la cual los tradicionales métodos policíacos eran inefectivos. Las dos operaciones más importantes, en cantidad de equipamiento y de efectivos de la policía y el ejército, fueron la Operación Mariscal y la Operación Orión.

En la madrugada del 21 de mayo de 2002 se inició la Operación Mariscal con el ingreso de efectivos de las fuerzas de autoridad a la Comuna 13, con «vehículos blindados y helicópteros artillados» dispuestos «a bombardear y combatir directamente a los grupos de milicias posicionados en el lugar» (Noreña Betancur, 2007: 113). El enfrentamiento duró aproximadamente doce horas y media y fueron allanadas 34 viviendas. En este operativo participaron alrededor de mil funcionarios de la policía y del ejército.

La Operación Orión fue «una acción de guerra» llevada a cabo en varios barrios dominados por grupos violentos. Comenzó a la medianoche del 16 de octubre de 2002 y finalizó en diciembre de ese año. En el despliegue participaron fuerzas especiales del ejército y la policía, con el respaldo de la fuerza aérea, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Fiscalía. Los grupos guerrilleros opusieron fuerte resistencia y el balance final así lo confirma: hubo diez muertos de la insurgencia, cuatro de la fuerza pública y cuatro civiles, más cuarenta civiles heridos, entre ellos 16 menores de edad, cinco desaparecidos y 308 detenidos. De no haber sido porque un gran número de miembros de las milicias guerrilleras abandonaron la comuna la noche antes del inicio de la operación (pues sabían lo que iba a ocurrir), el número de muertos y heridos hubiera sido aún mayor. A medida que las fuerzas del Estado iban avanzando territorialmente, se fueron estableciendo estrictos controles en las entradas de los espacios conquistados por la policía y el ejército, con el fin de evitar que las milicias se reestablecieran (Giraldo, 2007).

Desarme, desmovilización y reinserción de grupos armados

El segundo componente de la estrategia de recuperación del monopolio de la fuerza fue el programa de desarme, desmovilización y reinserción a la vida civil de integrantes de los grupos armados. Para desactivar a estos grupos y reinsertar a sus miembros a la sociedad, se llevaron a cabo programas de capacitación y apoyo a los desmovilizados.

En 2003 el gobierno nacional puso en marcha el programa de desmovilización del grupo paramilitar Bloque Cacique Nutibara, uno de los actores más violentos y problemáticos del conflicto armado. En diciembre de ese año se habían reincorporado 874 miembros de ese grupo, lo cual marcó el inicio de una larga cadena de desmovilizaciones en el marco

del proceso de diálogo y negociación que lideró el gobierno nacional.

En 2004 la Alcaldía de Medellín puso en marcha una iniciativa de desmovilización y reinserción de gran escala: el Programa de Paz y Reconciliación. El programa tenía dos componentes: el primero consistió en diseñar e implantar una estrategia de acompañamiento a las comunidades que recibieran a los desmovilizados y el segundo fue realizar el seguimiento y la evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación.

El Programa de Paz y Reconciliación se enmarcó en un modelo llamado Intervención y Regreso a la Legalidad. Este modelo disponía de varios ejes de acción dirigidos a facilitar el regreso de los desmovilizados a la legalidad y fomentar la presencia del Estado en las comunidades: educación y capacitación al desmovilizado, acompañamiento psicosocial, salud, seguridad, comunicaciones, seguimiento y evaluación, y verificación.

En general, se observó una relación directa entre la desmovilización de los grupos armados y la disminución del homicidio por comunas. Aquellas comunas donde se había desmovilizado un mayor número de personas de grupos armados presentaban un descenso importante en las tasas de homicidios y hechos delictivos. Después de la intervención del Estado, la Comuna 13 pasó de registrar 717 homicidios en 2003 a 173 en 2004.

De 2002 en adelante la reducción del delito violento en la ciudad se debió en gran parte al debilitamiento de la guerrilla y los paramilitares, y al «protagonismo» del Estado na-

A partir de 2002 en Medellín se llevaron a cabo unas diez operaciones militares ordenadas por la Presidencia de la República para recuperar zonas controladas por grupos criminales violentos, autodefensas y milicia armada

cional y local en materia de políticas de seguridad (Giraldo, 2007). Algunos analistas, al considerar la muerte de 40 mil jóvenes en la ciudad de Medellín en las dos últimas décadas del siglo XX, recalcan que la recuperación del monopolio del uso de la fuerza constituyó una medida clave para detener la continuada incorporación de jóvenes a las filas de los diversos grupos armados.

Modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia

Desde comienzos de la década de los noventa la Alcaldía de Medellín hizo importantes inversiones en los cuerpos de seguridad y justicia de la ciudad, con la finalidad de mejorar su desempeño. Esta inversión se concentró en tres grandes ámbitos: personal y tecnología; dotación de infraestructura, armamento y transporte; y relación de confianza y apoyo entre la comunidad y la policía.

La inversión en personal comenzó por la conformación de tres brigadas especiales con funciones específicas para los tres tipos de delitos más comunes en la ciudad: homicidio, robo de vehículos y asalto bancario. Para ello se organizaron cursos de especialización y actualización dirigidos a los funcionarios policiales. Asimismo, se aumentó el número de efectivos a partir de un estricto proceso de reclutamiento y selección que tuvo como resultado la incorporación de un gran número de jóvenes bachilleres al cuerpo policial. Además, se prestó apoyo continuo a la Unidad Antiextorsión y Secuestro

de la Policía Nacional (Unase) y Policía Judicial y de Investigación, y se crearon mecanismos que facilitaron una coordinación eficiente entre el Decypol y la Policía Metropolitana.

En materia de tecnología la Alcaldía de Medellín invirtió en la renovación de los sistemas policiales de comunicación. Metroseguridad (una empresa pública municipal de la ciudad de Medellín dedicada a la creación de sistemas integrales de seguridad mediante el uso de la tecnología de la información) y la Secretaría de Gobierno invirtieron recursos para desarrollar un sistema satelital de vigilancia por video y configurar una red epidemiológica contra la violencia. Actualmente, Metroseguridad cuenta con un moderno sistema de vigilancia para la localización automática de vehículos y el sistema de seguridad satelital por video.

En lo referido a infraestructura se crearon nuevas estaciones y subestaciones de policía, con el fin de asegurar presencia permanente en espacios abandonados e inseguros, así como en zonas de la ciudad antes ocupadas por grupos armados. También se adquirieron laboratorios móviles y se instaló un laboratorio regional de criminalística de la Policía Nacional en la ciudad. Finalmente, se invirtió en el fortalecimiento del parque automotor y el armamento, con la ayuda de recursos financieros facilitados por el gobierno nacional.

Para propiciar una relación de confianza y apoyo entre la comunidad y la policía se crearon las oficinas de Recepción de Denuncias y la Comisión Especial de Quejas, mediante las cuales la ciudadanía pasó a desempeñar un papel evaluador y contralor de la Policía Metropolitana e incluso de la Policía Militar. Se capacitó a mil personas de las Fuerzas Armadas y de la Policía en procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana y solución de conflictos.

Conquista y dignificación de espacios públicos para la ciudadanía

Las medidas de recuperación militar de zonas de la ciudad anteriormente ocupadas por grupos armados fueron seguidas por una política de conquista del territorio, mediante la dignificación de espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía, sobre todo en los sectores populares. La estrategia tenía el doble propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y disuadir el hampa y la actividad ilegal, mediante una masiva presencia ciudadana en hermosos espacios públicos.

Se creó el Programa Núcleos de Vida Ciudadana (1991-1993). Los núcleos se concibieron como «lugares de encuentro, integración y concertación para la población de un sector determinado, que pretendían mejorar las condiciones del desarrollo humano» (Biblioteca CF+S, 1998). En el marco de este programa, las comunidades formularon proyectos para crear centros de integración cultural, juveniles y de la tercera edad, centros deportivos, centros de vivienda, mejoramiento de áreas verdes y quebradas, entre otros. La ejecución de este programa también trajo resultados positivos en materia de acercamiento entre el Estado, el sector privado y las comunidades (Dapena Rivera, 2003).

La alcaldía creó también los proyectos urbanos integrales (PUI) como «un instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, donde se haya presentado una ausencia generalizada del Estado, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes». Los frutos de esos proyectos incluyen la construcción de edificaciones y espacios de disfrute social en los barrios, tales como unidades

permanentes de justicia, bibliotecas, escuelas, universidades, unidades de vivienda, comedores y restaurantes, centros ambulatorios, parques verdes, parques lineales, bulevares y paseos urbanos, centros comerciales, teatros, polideportivos, canchas deportivas, entre otros.

En el mismo espíritu de dignificar y ordenar los espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía se creó el programa Manejo del Espacio Público para la Convivencia (2004), des-

La alcaldía de Medellín creó los «proyectos urbanos integrales», cuyos frutos incluyen la construcción de edificaciones y espacios de disfrute social en los barrios

tinado a organizar las actividades formales e informales que se llevaban a cabo en el espacio público de la ciudad, para propiciar el uso adecuado de los espacios y lograr el disfrute de la colectividad. Para ello se realizaron pactos con organizaciones de venteros (buhoneros) en manejo y autocontrol de lugares específicos de la ciudad; se capacitó a 500 comerciantes formales sobre la correcta utilización y el respeto del espacio público; se capacitó a 2.000 venteros en el adecuado manejo del espacio público; se mantuvieron 186 cuadras sin invasión de espacio público y se recuperaron veinte cuadras en el centro de la ciudad; se sensibilizó a 8.000 venteros y al 35 por ciento de los ciudadanos para el uso adecuado del espacio público; y, por último, diez espacios públicos de la ciudad pasaron a manos del sector privado para que fueran administrados por ellos (Alcaldía de Medellín, 2009).

Retos pendientes

Los avances de Medellín en materia de seguridad ciudadana en los últimos años son innegables: en 2007 Medellín era una de las ciudades menos violentas de América Latina, con una tasa de 26 homicidios por cada cien mil habitantes. Sin embargo, los índices de inseguridad siguen siendo «preocupantes», según los estándares de violencia para Latinoamérica establecidos por el PNUD. Adicionalmente, en 2008 se observó un retroceso en materia de seguridad con respecto al año anterior, que se evidenció en el incremento de algunas modalidades de violencia que condujeron a una mayor cantidad de muertes y al aumento de otros delitos como atracos callejeros y hurtos.

Las principales causas de este retroceso radican en que, a pesar de los esfuerzos realizados, Medellín no ha logrado resolver algunos problemas de fondo que influyen negativamente en los índices de violencia y contribuyen a la persistencia del delito: la exclusión socio-productiva de sus jóvenes y la ineficacia del sistema de justicia.

Exclusión socio-productiva de los jóvenes

Desde los diagnósticos tempranos hechos en 1990, acerca de la caracterización de la violencia en Medellín, se identificó el problema de la exclusión como una de las fuentes principales o causa raíz del problema de inseguridad en la ciudad (Uribe Hincapié, 2001). Entre éstas se destaca la exclusión juvenil. La Alcaldía de Medellín se abocó a crear una «política pública de la juventud», con el objetivo de prevenir la exclusión juvenil y sus efectos en la socialización de los jóvenes en combos, bandas y demás agrupaciones criminales. Una importante medida fue la creación, en 1994, de la Oficina de la Juventud, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, para atender las necesidades de la juventud local, «con el propósito de fomentar la participación juvenil y formular una política de juventud en Medellín» (Cruz Henao, 2002). Esa oficina concentró sus esfuerzos en crear ambientes de paz para los jóvenes en zonas clave de la ciudad.

Entre las políticas destinadas a luchar contra la exclusión juvenil se diseñaron diversos programas e iniciativas. La ciudad de Medellín creó un Fondo de Iniciativas Juveniles, para financiar actividades propuestas por distintas organizaciones. Lideró varias campañas de acercamiento a los jóvenes; una de éstas, llamada Especialidad de Menores, se dedicó a la atención, la adaptación y la corrección de menores con antecedentes delincuenciales. Fortaleció las comisarías de familia, creadas en 1989 como instancias de conciliación, sanción y prevención del menor infractor. Ideó casas de la juventud, espacios de encuentro, socialización y capacitación juvenil, con el objetivo de preparar a los jóvenes en algún oficio. Creó el programa Jóvenes Aprendizices, para ayudar a los jóvenes en su capacitación y en su proceso de insertarse formalmente a su primer trabajo, y puso en marcha Jóvenes con futuro, un programa de formación integral para jóvenes que nunca hubieran participado en grupos armados, en el cual se formaba en áreas técnicas y culturales, así como también se les daba la oportunidad de culminar sus estudios secundarios y medios. También creó el Paisaje joven, el cual se concentró tres grandes áreas de trabajo: organización juvenil para el fortalecimiento de la convivencia y la participación ciudadana, educación y capacitación y promoción para el empleo.

Pese a los esfuerzos emprendidos, los «combos» (bandas criminales) aún son un mecanismo de socialización de los jóvenes, y el número de este tipo de organizaciones criminales es alto. Persisten problemas en la construcción de políticas públicas para la juventud que no se han logrado resolver: los programas diseñados para este fin no han logrado el impacto deseado ni han alcanzado un número significativo de beneficiarios, para incidir de manera importante en la cantidad de jóvenes excluidos y en condiciones de riesgo.



COMPROMISO SOCIAL: GERENCIA PARA EL SIGLO XXI

ANTONIO FRANCÉS (COORDINADOR)

Ediciones 

0212-555.42.63
ediesa@iesa.edu.ve

La empresa es el motor económico por excelencia, sea privada, pública o social. Hasta ahora trabaja para sus accionistas, pero los trabajadores, los clientes y las comunidades le plantean exigencias crecientes, que van más allá de lo que se conoce como responsabilidad social. En *Compromiso social: gerencia para el siglo XXI* se dan herramientas novedosas para responder a esas exigencias.

Existen problemas de calidad de los servicios impartidos, así como de focalización, debido a que la mayoría de los jóvenes que acuden a los programas y se benefician de ellos no son los jóvenes de alto riesgo ni los más excluidos. Aunque hay experiencias exitosas, hay fragmentación y dispersión de los esfuerzos, y la cobertura de las iniciativas ha sido en su conjunto insuficiente. Además, los organismos estatales y los programas en apoyo a la juventud se han multiplicado en la ciudad, pero «muchos de ellos o están atravesados por la lógica burocrática o cumplen roles que no son los más adecuados o no tienen un lugar central en las políticas sociales» (Puentes, 2003: 276). A todo esto, se suma la persistencia de algunos problemas estructurales de la ciudad, como el estancamiento económico en los últimos dos años y el repunte de las tasas de desempleo, entre otros.

El desafío es, entonces, atacar el problema de raíz —la exclusión socio-productiva de los jóvenes de los sectores de bajos ingresos— para evitar que las agrupaciones delictivas sean «una de las unidades básicas y peculiares de organización» de los jóvenes y que se perpetúe una tendencia dominante hacia una «expresión conflictiva» y violenta en la

La violencia en Medellín se redujo de manera significativa solamente cuando el Estado colombiano asumió, en 2002, la estrategia de recuperar el monopolio de la fuerza, mediante operaciones militares y un programa de desarme, desmovilización y reinserción de grupos armados

ciudad (Carrión, 2003: 56). Las políticas de seguridad deben ir acompañadas de políticas de desarrollo humano, de la creación de condiciones para una población próspera y alejada del delito.

Ineficacia del sistema de justicia

La recuperación de la eficacia de las instituciones de justicia y el fortalecimiento del marco institucional aún están lejos de alcanzarse. El deficiente desempeño de la justicia penal y la congestión de los despachos demoran los procesos y contribuyen a la impunidad, lo cual ha incentivado a los criminales y aumentado el comportamiento violento en la ciudad. Asimismo, hechos violentos propiciados por grupos armados en contra de funcionarios públicos de justicia han contribuido a la parálisis del sistema penal, por presión directa e indirecta sobre el sistema judicial colombiano. El Estado no ha logrado vencer el temor a las amenazas e intimidaciones que sufren sus funcionarios al evaluar y dictar sanción sobre algún proceso delictivo.

Se han hecho esfuerzos con miras a fortalecer el sector judicial y lograr una reducción de la impunidad. Uno de ellos fue la creación en 2007 del proyecto Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia, actividad liderada por el gobierno nacional, que se desarrolla en diez ciudades colombianas (entre las cuales se encuentra Medellín) con el objetivo de capacitar a los defensores públicos en tres aspectos primordiales: sistema acusatorio, gerencia de procesos judiciales y escena del delito. Existen también programas de capacitación y asesoría a jueces, magistrados y defensores públicos. En la década de los noventa la Alcaldía de Medellín ideó estrategias basadas en la creación de herramientas alternativas para facilitar el acceso ciudadano a la justicia y la promoción de mecanismos de solución pacífica de conflictos, a través de centros de con-

ciliación y mediación, unidades de protección familiar, comisarías de familia para resolver disputas en la comunidad, establecimiento de jueces de paz, y casas de justicia.

Pese a los esfuerzos realizados, el sistema de justicia colombiano sigue siendo sumamente débil, y los índices de impunidad muy elevados, lo cual ha ocasionado una reproducción del crimen violento. Como bien lo expone un crítico en la materia: «La justicia colombiana acumula más casos de los que ventila y, en general, se erosiona a pasos agigantados...» (Carrión, 2003: 75).

Las lecciones

Medellín pasó de ser la ciudad más violenta del mundo en 1991 a ser una de las ciudades más seguras de Latinoamérica en escasos quince años. Cuatro políticas públicas explican en gran medida el éxito de la ciudad en la lucha contra la violencia en el período estudiado:

1. La existencia de una estrecha colaboración entre el gobierno nacional y el gobierno local, que condujo a la creación de instancias y programas de concertación, coordinación y aprendizaje, con miras a atender el problema de inseguridad.

2. La aplicación de una estrategia centrada en la recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Estado, lo cual llevó a organizar y ejecutar una serie de operaciones militares y programas de desmovilización y desarme de los grupos armados en la ciudad a comienzos del siglo XXI, con el objetivo de «retomar» la ciudad y contrarrestar los concurrentes episodios de violencia.

3. La recurrente inversión en la modernización y la transformación de los organismos de seguridad y justicia; específicamente, inversiones en personal y tecnología, en dotación de infraestructura, armamento y transporte, y en propiciar una relación de confianza entre los organismos de seguridad y la comunidad.

4. La conquista y la dignificación de los espacios públicos para la ciudadanía, específicamente aquellas zonas de la ciudad ocupadas y sometidas durante muchos años por grupos armados.

Si bien Medellín logró entre 1991 y 2007 sustanciales avances en la reducción de la violencia, la ciudad siguió siendo peligrosa y en 2008 se observó un rebote de las cifras de delincuencia, debido en parte a dos aspectos que debe asumir la ciudad como retos: 1) no se ha atacado de manera exitosa la exclusión socio-productiva de los jóvenes y su socialización en bandas y combos criminales y 2) la ineficacia institucional del sistema de justicia se ha convertido en una suerte de incentivo criminal, que contribuye a la impunidad y al aumento del comportamiento violento de los ciudadanos.

El desafío principal para los medellinenses radica en sostener la tendencia decreciente de los índices de violencia observada hasta finales de 2007, para lo cual es importante que se trabaje en corregir las fallas estructurales de la ciudad, tales como el desempleo y el estancamiento económico; se modifiquen los procesos de recuperación institucional; y se creen programas eficientes de apoyo a los jóvenes en riesgo.

Los resultados positivos se logran mediante un trabajo coordinado en la aplicación de políticas eficientes frente al control de los distintos grupos de delincuentes violentos que aún persisten en sectores de la ciudad. El problema de la violencia ciudadana debe ser abordado por los gobiernos locales, en colaboración con el gobierno central y organismos de la sociedad civil, por medio de políticas integrales que deben ir desde lo preventivo hasta lo coercitivo. ■

REFERENCIAS

- Acero Velásquez, H. (2005). «Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana». Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Acero Velásquez, H. (2007). «Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros». <http://www.oas.org/atip/documentos/Lecturas%20Sugeridas/experiencias%20exitosas%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Alcaldía de Medellín (2009). «Proyectos Urbanos Integrales». http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/1_gestion/puinororiental.jsp. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Alonso, M.; J. Giraldo y D. Sierra (2007). «Medellín: el complejo camino de la competencia armada. Parapolítica» M. Romero (ed.): *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.
- Biblioteca CF+S (1998). «Ciudades para un futuro más sostenibles. Buenas prácticas latinoamericanas y del Caribe». <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/Lista.html>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Carrión, F. (2003). «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana». L. Borea (ed.): *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ceballos, R. (2000). «Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores». *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Vol. 29. No. 3.
- Cruz Henao, L. M. (2002). *La política pública de juventud en Medellín: Colombia un sueño en construcción*. Medellín: Oficina Municipal de Juventud de Medellín.
- Dapena Rivera, L. F. (2003). «Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano». <http://habitat.aq.upm.es/nvc/aldap.html>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- FBI (2007). «Crime in the United States, 2007. Table 4». http://www.fbi.gov/ucr/cius2007/data/table_04.html (última visita 8 de junio de 2011).
- Fundación Seguridad y Democracia (2008). «Encuesta anual ciudadana sobre percepción y victimización en las seis ciudades más grandes del país». http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/encuesta_seguridad_bogota.pdf (última visita 8 de junio de 2011).
- Giraldo, J. (2007). *Conflicto armado urbano y violencia homicida: el caso de Medellín*. Medellín: Centro de Análisis Político de la Universidad de EAFIT.
- Guzmán, A. y R. Moreno (2007). «Autodefensas, narcotráfico y comportamiento estatal en el Valle del Cauca». M. Romero (ed.): *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.
- Henao Delgado, H. (2004). *Familia, conflicto, territorio y cultura*. Medellín: Corporación Región.
- Hernández, J. C. (2000). «Educar en competencias: La experiencia de la Corporación Paisajoven de Colombia». *Boletín Cinterfor*. No. 150. Septiembre-diciembre. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/150/pdf/hermand.pdf>. (última visita: 8 de junio de 2011).
- Jaramillo Arbeláez, A. M.; R. Ceballos Melguizo y M. I. Villa Martínez (1998). *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Corporación Región.
- Noreña Betancur, H. E. (2007). «Los paramilitares en Medellín: la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. Un estudio de caso». Trabajo de grado de la Maestría en Ciencia Política. Medellín: Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/tesis/norena.pdf>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Ortiz, C. M. (1998). «Ciudades y área metropolitana: Medellín». F. Cubides, A. Olaya y C. M. Ortiz (eds.): *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Policía Nacional (2005). «Instrumentos para la gestión de la seguridad ciudadana y el orden público». Programa Departamentos Seguros, Serie Documentos Departamentos Seguros. Documento No. 2. Bogotá. Enero. <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/policia-instrumentos-colombia.pdf>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Puentes, J. C. (2003). «Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia (1991-2001)». Seminario Internacional «Producción de Información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas de Juventud». Manizales, Colombia: Universidad de Manizales.
- Sarmiento Anzola, L. (2004). «Política Pública de Juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas». <http://www.quindio.gov.co/home/docs/general/PP%20de%20JUVENTUD.pdf>. Última visita: 8 de junio de 2011.
- Uribe de Hincapié, M. (2001). *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región.
- Vargas Velásquez, A. y V. García Pinzón (2007). «Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín, Colombia, 1991-2007». *Pensamiento Iberoamericano*. No. 2.
- The Washington Post* (2008). «Sustaining the Medellín miracle», 11 de Julio <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/10/AR2008071002746.html>. Última visita: 8 de junio de 2011.



HUMANITAS

Cuenta con más de 15 años de solidez y comprobada experiencia en el manejo de los planes administrados de salud, los cuales están dirigidos a empresas donde el capital humano es lo más importante.

Con Humanitas usted y su empresa estarán tranquilos, porque además de la experiencia, poseemos la más avanzada tecnología del mercado, una gama de productos y servicios diseñados para complacer sus exigencias y lo más importante una atención personalizada para estar siempre de la mano de nuestros clientes y afiliados.

Humanitas es el presente y el futuro de los planes administrados de salud en Venezuela.

Nuestros Servicios

SERVIHUMANITAS

Servicio médico a domicilio y traslado en ambulancia.
www.servihumanitas.com.ve

MEDIHUMANITAS

Asistencia Primaria de Salud y suministro de medicamentos.
www.medihumanitas.com.ve

HUMALB

Laboratorio a su casa u oficina.
www.medihumanitas.com.ve

www.humanitas.com.ve

0 500 HUMANITAS (0 500 4 86 2 6 4 4 8) - Para mayor información comuníquese al (0212) 9514233